

## **Octroi des contrats de 100 000 dollars et plus**

### **Extrait**

**Rapport du vérificateur général  
de la Ville de Lévis  
2015**

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.



# Ville de Lévis

Le 30 mai 2016

Monsieur Gilles Lehouillier  
Maire de la Ville de Lévis  
2175, chemin du Fleuve  
Lévis (Québec) G6W 7W9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je vous transmets le rapport annuel 2015 du vérificateur général, pour dépôt au conseil de la Ville de Lévis.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

Yves Denis, CPA auditeur, CA



## Table des matières

Contexte.....	1
Lois et règlements.....	1
Politiques et procédures .....	2
Rôles et responsabilités.....	3
Processus de gestion contractuelle .....	5
Caractéristiques des contrats de 100 000 dollars et plus .....	7
Objectifs, portée et étendue de l'audit .....	8
Résultats de l'audit.....	9
Conformité.....	9
Reddition de comptes .....	10
Cycle annuel de l'octroi des contrats .....	10
Planification pluriannuelle des appels d'offres.....	16
Connaissance de l'état du marché.....	17
Communications avec les fournisseurs .....	20
Dépassements autorisés des contrats.....	22
Traitement des dénonciations.....	23
Conclusion .....	23
Commentaires de la direction générale .....	24
Annexe - Objectif de l'audit et critères d'évaluation.....	25

## Contexte

- 1 Pour des considérations d'économie, d'équité et de transparence, la gestion des acquisitions, notamment l'octroi de contrats, fait l'objet de surveillance de la part tant des administrations municipales que des citoyens. Que ce soit en matière de construction, de services professionnels, de services techniques ou d'acquisition de biens, la Ville de Lévis octroie une foule de contrats chaque année, comme le démontre le tableau 2 du chapitre 2.
- 2 L'examen des données disponibles permet de relever les unités administratives les plus actives en matière contractuelle. Le tableau 1 présente ces unités ainsi que les secteurs d'activités concernés.

**Tableau 1** : Unités administratives les plus actives en matière contractuelle

Unité administrative	Principaux secteurs d'activités concernés
Service des matières résiduelles	Déchets Écocentres Incinérateur
Service du traitement des eaux	Traitement et épuration des eaux
Service des biens immobiliers	Éclairage des rues Feux de circulation Gestion et entretien des immeubles Électricité, gaz Entretien ménager
Service des équipements motorisés	Achat et location de véhicules Essence et huiles Entretien et réparation
Service des travaux publics	Location de machinerie Travaux de bordures et de trottoirs Pavage Déneigement (déblaiement, transport et dépôts) Circulation Travaux d'aqueduc et d'égouts Entretien des parcs et espaces verts
Service du génie	Honoraires professionnels Projet de construction

## Lois et règlements

- 3 L'octroi de contrats dans les villes est encadré par des lois et règlements. D'abord, la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) et les règlements qui y sont rattachés précisent les règles à suivre pour l'adjudication des contrats, l'information à fournir au conseil de la Ville ainsi que celle devant être rendue publique. Selon ces règles, le processus d'octroi d'un contrat diffère en fonction de la nature des contrats et du montant estimé des dépenses.

## Chapitre 3

- 4 Les règlements pertinents sont les suivants :
  - C-19, r.1 - Règles relatives à l'adjudication de certains contrats nécessaires pour l'implantation, l'exploitation ou l'utilisation par un organisme municipal ou une commission scolaire d'un réseau de télécommunication à large bande passante;
  - C-19, r.2 - Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels;
  - C-19, r.3 - Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux.
- 5 La Loi sur les contrats des organismes publics (L.R.Q., chapitre C-65.1) détermine les conditions applicables en matière de contrats publics qu'un organisme public peut conclure avec un contractant.

## Politiques et procédures

- 6 De façon à réaliser ses acquisitions en conformité avec ces lois et règlements, la Ville s'est dotée de deux politiques et d'une procédure. La Politique d'approvisionnement, adoptée en 2004, fixe les règles de conduite en la matière. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :
  - Structurer les achats en les confiant à des personnes dûment mandatées tout en s'assurant d'offrir un soutien et un rôle-conseil à l'organisation.
  - Confirmer les principes, les responsabilités et les procédures en matière d'approvisionnement, permettant à la Ville d'acquérir des biens et des services aux meilleures conditions possible.
  - Uniformiser le processus d'approvisionnement par l'instauration de mécanismes efficaces et souples favorisant les interventions normales et celles dites « urgentes ».
  - S'assurer d'un contrôle sur la nature, la qualité, la quantité, la livraison, les coûts en fonction des besoins des requérants et des budgets disponibles.
  - Favoriser un usage rationnel des ressources matérielles et financières de la Ville.
  - À prix et qualité équivalents, favoriser l'achat local lorsque possible et lorsqu'il s'agit d'un type de contrat dans lequel le résultat attendu dépend de la provenance du lieu d'établissement et où celui-ci joue un rôle important.
- 7 Cette politique fait référence aux procédures d'approvisionnement qui doivent être utilisées. Celles-ci sont précisées dans la Procédure d'approvisionnement, qui détermine les règles à suivre selon la nature du bien ou du service et de sa valeur financière.
- 8 La Politique de gestion contractuelle, qui date de 2011, prévoit les mesures pour l'octroi et la gestion des contrats. Elle traite du comité de sélection, du truquage des offres, de la transparence et de l'éthique en matière de lobbying, de l'intimidation, du trafic d'influence ou corruption, des conflits d'intérêts, de l'impartialité et de l'objectivité du processus et de la modification d'un contrat.

## Rôles et responsabilités

- 9 La gestion des acquisitions concerne plusieurs acteurs de la Ville : le conseil de la Ville, le comité exécutif, la Direction de l’approvisionnement, les fonctionnaires et le Groupe de travail sur la gestion contractuelle.

### Conseil de la Ville

- 10 Les responsabilités du conseil sont les suivantes :
- Préparer et adopter le budget de la corporation pour le prochain exercice financier;
  - Adopter un programme triennal d’immobilisations qui doit être divisé en phase annuelle;
  - Adopter tout règlement relatif à l’administration des finances de la Ville;
  - Adopter un règlement afin de déléguer des compétences au comité exécutif;
  - Adjuger les contrats qui comportent des dépenses de plus de 100 000 \$.

### Comité exécutif

- 11 Conformément à la Loi sur les cités et villes et à la Charte de la Ville de Lévis, le comité exécutif doit soumettre au conseil de la Ville, les résultats de ses travaux, pour lesquels il a été délégué. Aucun rapport ou décision n’a d’effet s’il n’est pas adopté ou ratifié par le conseil. Le comité exécutif détient entre autres, les responsabilités suivantes :
- Décréter et faire exécuter des travaux en régie ou à forfait dont le coût n’excède pas 100 000 dollars.
  - Approuver les demandes de soumissions dont la valeur du contrat excède les montants prévus à un règlement déléguant le pouvoir de dépenser à un fonctionnaire ou à un employé de la Ville.
  - Signer les contrats au nom de la Ville par l’entremise du président et du secrétaire, sauf les contrats pour lesquels un fonctionnaire ou un employé de la Ville exerce son pouvoir délégué d’autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Ville. Le président peut cependant autoriser par écrit un autre membre du comité exécutif à signer des contrats à sa place.
  - Choisir d’utiliser un système de pondération et d’évaluation des offres pour une demande de soumissions.
  - Approuver un système de pondération et d’évaluation des offres relatif à une demande de soumissions et former le comité de sélection des offres.

## Direction de l'approvisionnement

- 12 Cette direction est mandatée pour appliquer les politiques de la Ville en matière d'approvisionnements et de gestion contractuelle, et ce, dans le respect des lois et des règlements en vigueur. Elle est responsable des actions suivantes :
- Fournir la méthode et les moyens pour procéder à l'acquisition, par achat ou par location, de biens meubles ou d'édifices ainsi qu'à l'acquisition de services à la suite des procédures d'appel d'offres.
  - Voir à la disposition de surplus ayant une valeur par vente aux enchères ou par vente de gré à gré.
  - Assurer le soutien administratif et l'assistance aux requérants municipaux dans leurs projets et sphères d'activités pour tout ce qui concerne les approvisionnements en biens et services.
  - Représenter la Ville dans ses relations avec les fournisseurs. La Direction de l'approvisionnement informe ces derniers des politiques et des procédures de la Ville en matière d'approvisionnement, de l'encadrement légal et réglementaire ainsi que des règles en matière de gestion contractuelle. Elle demeure à l'affût de toute information sur les produits et services comblant les besoins et procurant le meilleur rapport qualité/prix, et ce, en collaboration avec les unités administratives requérantes.
  - Évaluer les procédures d'approvisionnement en soumettant au supérieur hiérarchique toutes les recommandations qui visent à améliorer la fonction approvisionnement de la Ville.

## Fonctionnaires

- 13 Le règlement interne de la Ville précise que certains fonctionnaires peuvent autoriser des dépenses et conclure des contrats en respectant la limite des montants présentés dans le tableau 2.

**Tableau 2** : Délégation de pouvoir

Niveaux hiérarchiques	Montant autorisé
Directeur général et directeur général adjoint	< 50 000 \$
Directeur, directeur adjoint ou adjoint au directeur	< 25 000 \$
Directeur adjoint, chef de service, inspecteur de police, chef de division incendie	< 15 000 \$
Coordonnateur, conseiller-cadre, professionnel du Service du génie	< 5 000 \$
Adjoint à l'administration, contremaître, adjoint administratif, professionnel des autres services que celui du génie	< 2 500 \$
Électricien, ouvrier qualifié d'entretien	< 250 \$
Greffier	Montant pour les élections ou les référendums



- 14 Les différentes unités administratives sont responsables de décrire leurs besoins et d'obtenir les autorisations et les budgets requis.

### Groupe de travail sur la gestion contractuelle

- 15 Le mandat de ce groupe, constitué par le conseil de la Ville en mai 2015, est le suivant :
- Analyser les processus d'acquisition de biens et de services.
  - Évaluer les mécanismes de contrôle et les délégations de pouvoir.
  - Prévoir l'évaluation de rendement des fournisseurs.
  - Relever les stratégies et les nouveaux outils d'approvisionnement.
  - Prévoir un mécanisme de reddition de comptes et de dénonciation.
  - Améliorer le mécanisme d'autorisation des modifications des contrats.
- 16 En sont membres le directeur général, le directeur des finances, le directeur de l'approvisionnement ainsi qu'une personne externe (employé de la Direction de l'approvisionnement à la Ville de Québec).

### Processus de gestion contractuelle

- 17 Afin de gérer efficacement l'attribution des contrats et de veiller au respect de ses obligations légales en matière de gestion contractuelle, la Ville utilise divers documents ou biens livrables découlant du processus de gestion contractuelle tels que des devis, des formulaires et des fiches de prises de décision. Le tableau 3 ci-dessous présente les principales étapes du processus, les biens livrables qui en découlent et les particularités dont ils font l'objet sur les plans des obligations réglementaires, des directives administratives internes ou encore des saines pratiques de gestion en matière d'approvisionnement.

**Tableau 3 : Processus de gestion contractuelle**

Processus opérationnel de gestion des contrats		Description des biens livrables	Lois, règlements, directives, saines pratiques
<b>Phase 1 : Identification des besoins</b>			
1	Identification préliminaire des besoins	Programme triennal d'immobilisations	Directives et saines pratiques
2	Autorisation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approbation des budgets et des emprunts</li> </ul>	Loi sur les cités et villes (LCV) et saines pratiques
3	Autorisation d'aller en appel d'offres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision du comité exécutif</li> <li>• Fiche de prise de décision</li> </ul>	Règlement CV-001-02
4	Identification détaillée des besoins	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devis technique et administratif</li> <li>• Budget annuel de fonctionnement ou règlement d'emprunt</li> </ul>	Directives et saines pratiques
5	Estimation des coûts	Formulaire d'estimation officielle du contrat	LCV (art. 477,4), contrats de plus de 100 000 \$ 75 000 \$ selon directive de la Ville
<b>Phase 2 : Appel d'offres public</b>			
6	Demande d'acquisition	Formulaire de demande d'appel d'offres	Directives et saines pratiques
7	Appel d'offres public	Publication du document d'appel d'offres au SEAO et dans un journal	LCV (art. 573, par.1, 3 <sup>e</sup> alinéa)
8	Modification de l'appel d'offres	Addendas au devis	Clauses prévues aux devis, inspirées des règlements sur la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)
9	Ouverture des soumissions	Procès-verbal d'ouverture publique des soumissions	LCV (art. 573), règlements de LCOP
10	Conformité administrative de la soumission	Formulaire d'analyse de la conformité des soumissions	Directives et saines pratiques
11	Conformité technique	Courriel confirmant le respect des exigences techniques par le plus bas soumissionnaire	Directives et saines pratiques
12	Adjudication du contrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cautionnement</li> <li>• Décision du comité exécutif et du conseil de la Ville</li> <li>• Fiche de prise de décisions</li> <li>• Engagement des dépenses</li> <li>• Confirmation écrite au plus bas soumissionnaire</li> </ul>	Directives et saines pratiques, règlements intérieurs CV-001-02 et CE-001-02
<b>Phase 3 : Réalisation des travaux</b>			
13	Suivi des travaux	<p>Par l'entrepreneur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordre d'exécution des travaux</li> <li>• Demandes de corrections et d'avenants au contrat</li> <li>• Formulaire de confirmation de fin des travaux</li> </ul> <p>Par la Ville :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport de suivi des travaux réalisés</li> <li>• Formulaire d'autorisation de modifications des contrats</li> <li>• Formulaire d'autorisation de paiement</li> </ul>	<p>Directives, saines pratiques et règlements LCOP</p> <p>Les extras doivent faire l'objet d'un formulaire justifiant le besoin et être approuvés par le bon niveau de délégation. Une fois validé et approuvé, le conseiller en gestion contractuelle modifie le contrat dans Dyna+ afin que la demande de bien et service puisse être approuvée par la suite et être ajoutée au bon de commande d'origine</p>
14	Suivi des coûts	<p>Rapports comptables (Dyna +)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépenses cumulées du contrat</li> <li>• Modifications autorisées</li> </ul>	Directives et saines pratiques

- 18 Ce tableau démontre que le processus d'appel d'offres public est régi par de nombreuses obligations légales et réglementaires. Une fois complété, ce processus assure un accès équitable et impartial aux fournisseurs qui désirent fournir des biens et des services à la Ville au meilleur prix sur le marché.

### Caractéristiques des contrats de 100 000 dollars et plus

- 19 Au cours des années 2013, 2014 et 2015, la Ville de Lévis a publié 201 appels d'offres publics au Système électronique d'appel d'offres du Gouvernement du Québec (SEAO), pour les contrats d'une valeur totale de 222,1 millions de dollars, comme l'indique le tableau 4. Notons que les services professionnels sont exclus de la présente analyse, car ils feront l'objet d'un audit distinct.

**Tableau 4 :** Nombre d'appels d'offres et valeur des contrats (2013 à 2015)

	2013	2014	2015	Total
Nombre d'appels d'offres publics (100 000 \$ et plus)	55	73	73	201
Valeur des contrats octroyés (en millions de dollars)	45,1	86,1	90,7	222,1

- 20 La Loi sur les cités et villes prévoit plusieurs cas d'exceptions pour l'octroi de contrats de biens et de services par les villes. Pour ces exceptions, les municipalités peuvent conclure des contrats de gré à gré, sans utiliser le processus normal d'appel d'offres.
- 21 De 2013 à 2015, les contrats de 100 000 dollars et plus conclus de gré à gré, en application des règles d'exception prévues au cadre juridique, concernent principalement les situations suivantes :
- baux et ententes en lien avec le développement de la Ville;
  - contrats de camionnage au moyen d'un permis de courtage;
  - contrats d'entretien et de soutien de logiciels;
  - reconduction d'un contrat d'assurance dont la durée est inférieure à cinq ans;
  - certains cas de passation de marché avec des organismes sans but lucratif;
  - contrats conclus avec un organisme public ou un fournisseur unique;
  - achats regroupés.
- 22 Nous avons répertorié 135 contrats d'acquisition de biens et de services visés par l'une de ces exceptions; ils totalisent 97,5 millions de dollars pour cette période.

## Objectifs, portée et étendue de l'audit

- 23 Cet audit vise à s'assurer que la Ville de Lévis a mis en place des processus efficaces et efficaces pour octroyer les contrats de 100 000 dollars et plus de façon à obtenir des biens et des services de la qualité désirée, au meilleur coût, dans les délais fixés, et ce, en conformité avec la réglementation en vigueur.
- 24 L'objectif de l'audit n'est pas de remettre en question les besoins qui ont donné lieu à l'octroi des contrats ni le recours ou non à un appel d'offres public pour conclure un contrat. Les constatations et les recommandations qui découlent de notre audit reposent sur l'examen des dossiers sélectionnés afin de relever les embûches rencontrées et les solutions apportées par les différents acteurs pour acquérir les biens désirés. La stratégie privilégiée a été d'identifier les problématiques en place, d'en déterminer la cause et de recommander des pistes d'amélioration. Outre l'analyse documentaire des dossiers, nous avons réalisé une vingtaine d'entrevues avec les gestionnaires et les employés concernés afin d'étayer nos constatations. Les critères d'évaluation retenus sont présentés en annexe.
- 25 Les procédés d'audit exécutés couvrent les années 2013, 2014 et 2015. Ces travaux se sont déroulés de septembre 2015 à avril 2016. Notons que certains commentaires peuvent concerner une année antérieure, soit lorsque le processus d'octroi a débuté avant 2013. Les commentaires de la direction sont présentés à la fin du rapport. D'ailleurs, nous tenons à remercier tous les intervenants impliqués dans nos travaux, pour leur précieuse collaboration tout au long de la réalisation de cet audit.
- 26 En parallèle à cet audit, une stratégie d'audit qui touche l'ensemble des activités d'approvisionnement de la Ville a aussi été élaborée; elle est présentée au chapitre 2 de ce rapport.

### Échantillon sélectionné

- 27 Afin d'évaluer le processus de gestion contractuelle des appels d'offres publics mis en place par la Ville pour s'acquitter de ses responsabilités, nous avons sélectionné un échantillon de 30 dossiers sur une base aléatoire pour des contrats d'une valeur de 23,1 millions de dollars, soit 10,4 p. cent de l'ensemble des contrats octroyés par appels d'offres publics.
- 28 Des 30 appels d'offres sélectionnés, 3 (10 p. cent) n'ont donné lieu à la réalisation d'aucun contrat dont 2 pour lequel aucun contrat n'a été adjugé. Aux fins de la présentation des résultats de cette vérification, les appels d'offres ont été regroupés en deux catégories. Premièrement, les achats de biens ou de services de nature courante pour répondre aux besoins annuels récurrents des différentes unités administratives (9 sur 27). L'approvisionnement de ces biens est financé par le budget annuel de fonctionnement. Deuxièmement, les contrats financés par emprunt pour l'acquisition de biens durables prévus au programme triennal d'immobilisations (18 sur 27) tels que

l'achat de matériel roulant et les projets de construction ou de rénovation d'infrastructures.

- 29 Le tableau 5 présente les caractéristiques de ces 27 appels d'offres qui ont donné lieu à 33 contrats; 5 appels d'offres comportaient des contrats distincts pour l'acquisition de plus d'un bien.

**Tableau 5 :** Caractéristiques de l'échantillon

Type d'appel d'offres	Nombre	Contrats accordés	Fermés	En cours
Biens courants	9	11	6	5
Biens durables	18	22	10	12
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>16</b>	<b>17</b>
Montant de l'appel d'offres	Nombre			
100 à 300 k\$	13			
300 à 1 000 k\$	9			
Plus de 1 000 k\$	5			
<b>Total</b>	<b>27</b>			

- 30 Dix-sept dossiers étaient en cours de réalisation au 31 décembre 2015, soit en raison de travaux de construction non terminés, soit du fait que la durée du contrat d'approvisionnement couvrait une période de plusieurs années.

## Résultats de l'audit

### Conformité

- 31 Nous avons vérifié si les documents d'encadrement de la gestion contractuelle étaient cohérents avec l'encadrement légal et réglementaire auquel est soumise la Ville de Lévis. Cet examen a porté sur les aspects suivants :
- l'encadrement interne de la gestion contractuelle;
  - l'appel à la concurrence;
  - la publication des appels d'offres;
  - l'ouverture des soumissions;
  - l'évaluation des soumissions et l'adjudication des contrats;
  - la reddition de comptes.

## Chapitre 3

- 32 Les documents d'encadrement de la gestion contractuelle sont cohérents avec le cadre légal et réglementaire en vigueur, procurant un encadrement efficace de la gestion contractuelle sur les aspects examinés.
- 33 La Ville de Lévis s'est donné les moyens pour encadrer les fonctionnaires municipaux dans le processus d'appel d'offres en se dotant des outils pertinents pour ce faire. Toutefois, une mise à jour des documents d'encadrement serait appropriée afin qu'ils reflètent les derniers changements apportés à la structure organisationnelle de la Ville. Également, la notion de développement durable mériterait d'être intégrée dans les différents documents d'encadrement, conformément au nouveau plan d'action de développement durable adopté en 2014. À titre d'exemple, mentionnons la prise en compte du coût du cycle de vie pour certains produits ou l'exclusion d'un fournisseur fautif en matière d'environnement.
- 34 Nous avons noté que l'encadrement de la gestion contractuelle accorde une grande importance à l'appel à la concurrence, comme l'exigent les lois. Nous n'avons détecté aucun cas pour lequel des restrictions territoriales n'étaient pas permises par la loi.
- 35 Par ailleurs, mis à part quelques écarts qui seront expliqués plus loin dans le rapport, les appels d'offres publics que nous avons examinés ont été menés, à tous égards importants, en conformité avec les règles en vigueur.
- 36 Finalement, nous avons examiné les 135 contrats visés par une exception mentionnée au paragraphe 22. Pour chacun de ces dossiers, nous avons obtenu la documentation justifiant la décision de procéder par exception afin de nous assurer que la dérogation exprimée correspond à une exception prévue à la loi. Toutes les exceptions examinées sont pertinentes et les contrats de gré à gré en résultant sont conformes sous cet aspect.

## Reddition de comptes

- 37 Mis à part quelques retards occasionnés par des vérifications additionnelles demandées par le comité exécutif, le conseil municipal est tenu informé et diffuse, conformément aux exigences de la loi, les différentes listes de contrats octroyés par la Ville de Lévis. Ces listes peuvent être consultées sur le site Internet de la Ville.

### 38 **Recommandation à la Ville de Lévis**

V15-1 Mettre à jour sa politique d'approvisionnement afin d'y intégrer les principes pertinents de développement durable.

## Cycle annuel de l'octroi des contrats

- 39 Bon an mal an, le processus annuel de gestion des appels d'offres décrit dans le tableau 3 est soumis au respect de trois dates importantes. D'abord, à la suite de l'approbation respective du budget de fonctionnement et du financement des projets

inscrits au programme triennal d'immobilisations, les mois de janvier et février marquent le lancement officiel du processus d'appel d'offres pour toutes les unités administratives de la Ville, qui soumettent simultanément les demandes d'autorisation requises pour la publication des appels d'offres prévue au cours de la prochaine année.

- 40 Environ six mois plus tard, vers la mi-juillet, avant le départ pour la période des vacances estivales, il importe que certains contrats soient adjudés avant le dernier conseil municipal en raison notamment de travaux devant être obligatoirement réalisés en période estivale ou encore de ceux qui, s'ils devaient débiter en septembre et octobre, risqueraient de se concrétiser en tout ou en partie dans des conditions hivernales, ce qui augmenterait les difficultés liées à leur réalisation et possiblement les coûts prévus des contrats.
- 41 Finalement, le cycle doit de préférence être complété avant le 31 décembre, date à laquelle les biens et les services doivent être livrés à la Ville et la facturation émise, afin de permettre l'imputation des paiements au budget de l'année en cours. À défaut de quoi les crédits nécessaires au paiement des biens devront être assumés à même les budgets alloués l'année subséquente, et ce, tant pour les achats courants que pour les projets d'immobilisations.
- 42 Comme le démontre le tableau 3, le processus de gestion des appels d'offres comporte de nombreuses étapes successives, de sorte qu'un imprévu ou un retard à l'une ou l'autre des étapes du processus, pour quelque raison que ce soit, entraînera inévitablement un cumul des délais qui devront être absorbés aux étapes finales du processus. Le nombre élevé d'acteurs concernés accroît également les risques de délais additionnels.
- 43 Ce risque augmente proportionnellement à la complexité, à l'ampleur ou à l'innovation d'un projet ou encore en raison de l'affectation de personnel moins expérimenté aux façons de faire de la Ville. Enfin, lorsque les devis techniques sont élaborés par des professionnels externes, le processus d'octroi de contrats à ces firmes doit précéder le lancement des appels d'offres pour la réalisation du projet, ce qui réduit d'autant les délais disponibles pour l'exécution des travaux.
- 44 Nous avons constaté que les différentes unités administratives informent la Direction de l'approvisionnement de leur intention d'aller en appel d'offres uniquement au moment de la transmission de leur demande. De 2013 à 2015, cette direction n'était pas suffisamment informée des besoins des différentes unités administratives pour planifier efficacement et mieux répartir dans le temps sa charge de travail. L'absence de planification et le lancement simultané des appels d'offres par les unités administratives en début d'année créent une congestion à la Direction de l'approvisionnement dans le traitement des demandes. Il en est de même à la Direction des finances lorsqu'elle doit être consultée au préalable pour confirmer la disponibilité des budgets.

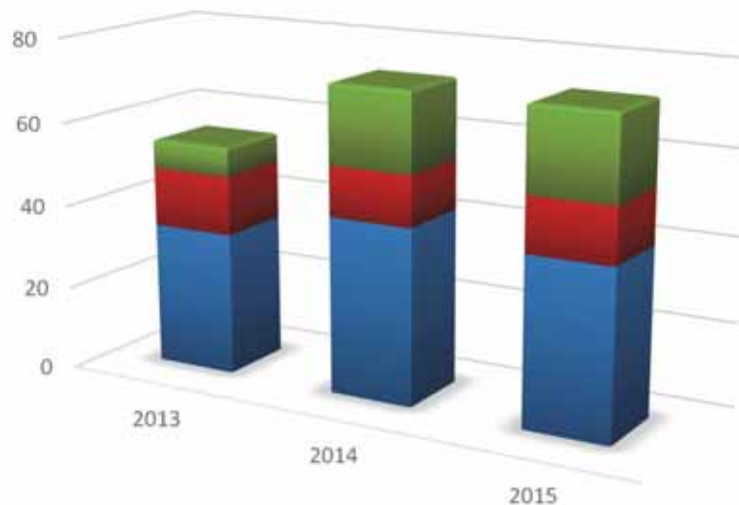
45 L'ampleur des délais inhérents au processus de gestion des appels d'offres publics, combinée à la nécessité de respecter les échéances, fait en sorte que les différents acteurs doivent composer à l'intérieur de délais serrés, ce qui occasionne plusieurs problématiques dans la gestion du processus d'appel d'offres. L'investigation des incidences de délais trop courts dans la gestion du processus d'appel d'offres public nous permet de relever quatre conséquences significatives. Elles ont trait aux aspects suivants :

- la période de publication des appels d'offres;
- la qualité des devis au moment de la publication des appels d'offres;
- les délais aux soumissionnaires;
- l'engagement des dépenses.

### Période de publication des appels d'offres

46 Premièrement, comme l'illustre le graphique 1, près de 20 p. cent (39 sur 201) des appels d'offres ont été publiés pendant les vacances estivales, en juillet et en août. Ce n'est pas la période idéale pour susciter le plus grand nombre de soumissionnaires possibles et, en corollaire, obtenir de meilleurs prix, et ce, compte tenu des effectifs réduits des fournisseurs pour élaborer leur soumission. Les prix des soumissions présentées risquent également d'être supérieurs dans la mesure où les carnets de commandes des soumissionnaires peuvent être plus remplis qu'en début d'année.

**Graphique 1 :** Nombre d'appels d'offres de 100 000 \$ et plus publiés au SEAO



	2013	2014	2015	Total
■ Janvier à juin	34	42	40	116
■ Juillet et août	14	13	13	39
■ Septembre à décembre	7	18	20	46
Total	55	73	73	201

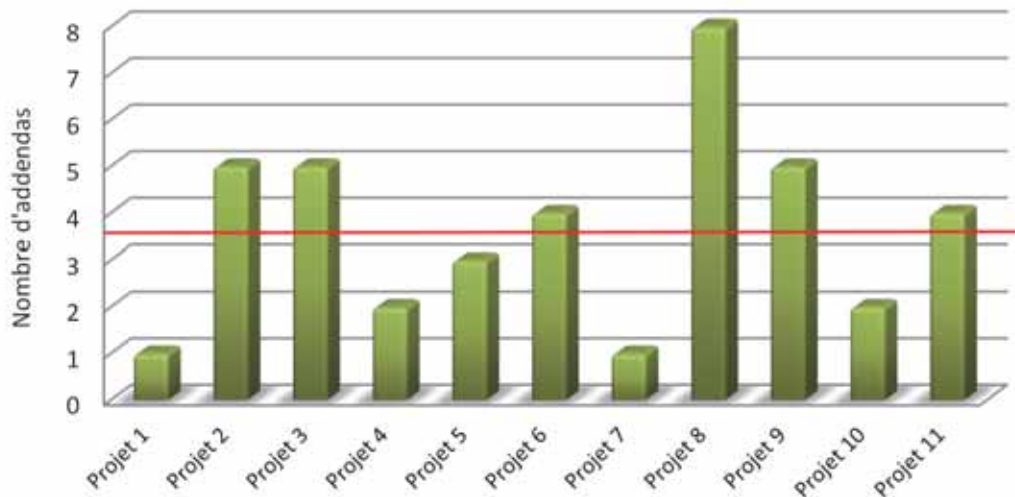


- 47 Deuxièmement, en ce qui a trait aux projets qui nécessitent un devis détaillé rédigé au préalable par une firme externe, ce qui est souvent le cas pour les projets d'immobilisations, la Ville ne peut publier les appels d'offres en début d'année, période plus favorable pour obtenir de meilleurs prix sur le marché, les devis techniques n'étant pas encore rédigés.
- 48 Voici trois exemples qui illustrent les problématiques précédentes.
- Contrat A : La fiche de prise de décision indique que la publication d'un appel d'offres en janvier pour un projet de construction a permis à la Ville d'obtenir un excellent prix, soit 45 p. cent inférieur à l'estimation, étant donné que la période de publication était propice pour aller en appel d'offres. De plus, la Ville a reçu 13 soumissions sur 21 entreprises ayant demandé les devis.
  - Contrat B : Une note interne précise qu'un appel d'offres publié pendant la période des vacances estivales peut être un des facteurs qui expliquent le fait qu'il n'y a eu qu'un seul soumissionnaire sur 15 entreprises ayant demandé les devis, et ce, en raison du nombre possiblement limité d'employés ayant les compétences pour répondre à un appel d'offres.
  - Contrat C : Le contrat a été adjugé en juillet pour des biens requis pendant la période estivale qui débute en mai.

### Qualité du devis au moment de la publication de l'appel d'offres

- 49 Au moment de la publication des appels d'offres, la qualité du devis est moindre qu'attendu et certains devis sont encore en évolution. En effet, certaines spécifications techniques y sont décrites d'une manière imprécise ou encore sont mal rédigées, ce qui entraîne des questions de soumissionnaires et de nombreux addendas. Parmi les 22 contrats relatifs aux projets d'immobilisations que nous avons examinés, un projet sur deux a nécessité la publication d'addendas. Pour ces 11 projets ayant requis au moins un addenda, un total de 40 addendas ont été publiés pour une moyenne de 3,6 addendas par dossier.
- 50 Non seulement la Ville doit assumer des frais additionnels pour la publication et la transmission de nouveaux documents corrigés, mais les responsables des projets doivent composer avec des reports de dates pour l'ouverture des soumissions, correspondant au temps requis pour apporter des modifications au devis. Cette situation occasionne des délais additionnels par rapport aux échéanciers initiaux du projet. Le graphique 2 présente le nombre d'addendas apportés aux devis pour chacun des contrats vérifiés.

**Graphique 2 :** Nombre d'addendas par contrat pour l'achat de biens durables



- 51 Le présent audit n'avait pas comme objectif de mesurer l'ampleur réelle des changements apportés aux devis. Selon les responsables rencontrés, les modifications apportées aux devis constitueraient des changements mineurs. Parmi les dossiers examinés, aucun addenda n'a fait l'objet d'une évaluation financière documentée. Cependant, plusieurs addendas examinés avaient une incidence sur la détermination du prix soumissionné ou modifiaient le bordereau de soumission. Nous soulignons l'importance de l'exactitude du devis, qui constitue la base contractuelle définissant les obligations réciproques de la Ville et de l'entrepreneur.
- 52 Voici des exemples qui illustrent les constatations précédentes.
- Contrat B : Le devis a été remplacé au complet au quatrième addenda, en raison notamment de contradictions contractuelles constatées entre la section du devis technique et celle qui édicte les règles administratives.
  - Contrat D : Addenda 1, report de date d'ouverture; addenda 2, divers ajustements apportés aux plans et modification du bordereau de soumission; addenda 3, report de date; addenda 4, modifications de quantités au bordereau de soumission; addenda 5, modifications techniques; addenda 6, report de date d'ouverture; addenda 7, modifications d'un plan électrique; addenda 8, modifications apportées aux caractéristiques d'un drain.
  - Contrat E : Un soumissionnaire a estimé à 75 000 \$ la valeur d'un addenda pour réaliser des travaux additionnels, et ce, sur un contrat d'une valeur de 660 660 \$, soit 11,3 p. cent du coût du projet.

## Délais aux soumissionnaires

- 53 L'accumulation de retards dans certains dossiers fait en sorte qu'il devient difficile d'accorder des délais raisonnables pour permettre aux soumissionnaires de rédiger leurs soumissions. En effet, la date prévue pour l'adjudication du contrat doit être respectée afin que les biens soient livrés ou les travaux réalisés au moment prévu. Dans certains cas, selon les responsables concernés, la durée optimale de publication des appels d'offres a été réduite, bien que les délais accordés soient toujours conformes à la loi.

## Engagement des dépenses

- 54 Pour mieux contrôler la croissance de ses dépenses, les règles budgétaires de la Ville font en sorte que les budgets alloués et non dépensés pendant l'année ne sont pas reportés à l'année subséquente. Les achats prévus, mais non dépensés à l'année 1 devront être financés à même le budget de l'année 2. Puisque le budget global de l'année 2 n'augmentera pas, sauf si le conseil de la Ville autorise une augmentation, des projets dont la réalisation était planifiée pour l'année 2 devront être reportés à l'année 3 pour financer les projets non achevés de l'année 1, et ainsi de suite.
- 55 Cette façon de faire a des incidences multiples sur le processus d'octroi des contrats. Premièrement, des projets moins prioritaires sont devancés. Sont alors privilégiés, d'une part, en cours d'année, ceux qui permettent d'obtenir les autorisations requises à temps pour parachever la réalisation des travaux pendant l'année. D'autre part, en fin d'année, des achats de biens d'une valeur importante dont la date de livraison anticipée est antérieure au 31 décembre sont devancés. Prendre la décision de devancer ou de réaliser des achats basés sur les disponibilités budgétaires en ne prenant pas suffisamment en compte le moment où la Ville en a réellement besoin pourrait ne pas être économique.
- 56 Deuxièmement, des dépenses sont engagées avant d'obtenir les autorisations requises. Dans un des dossiers examinés, un bon de commande et une facture d'une valeur de 23 540 dollars sont datés de décembre alors que l'adjudication du contrat au montant de 130 122 dollars par le conseil de la Ville a eu lieu en janvier de l'année suivante.
- 57 En résumé, le fait de ne pas aller en appel d'offres au meilleur moment de l'année, que les devis techniques soient en évolution, que les délais aux soumissionnaires soient réduits et que des dépenses soient engagées précipitamment limite la concurrence, occasionne des coûts additionnels et suscite des doutes auprès des entreprises sollicitées quant à la transparence et à l'équité du processus.
- 58 Cette réalité s'accroît au fur et à mesure que s'ajoutent de nouvelles exigences réglementaires ou administratives qui occasionnent de nouveaux délais alors que le cycle annuel de gestion des appels d'offres demeure fixe et doit être réalisé à l'intérieur d'une période d'un an, correspondant à l'année financière de la Ville. Dans ce

contexte, l'introduction de projets ayant un caractère urgent ou imprévisible augmente d'autant les risques d'inefficience et d'inefficacité.

- 59 Selon les personnes rencontrées, en ce qui a trait à l'acquisition de biens durables, pour améliorer le processus de gestion contractuelle de façon significative, celui-ci devrait idéalement débiter beaucoup plus tôt, par exemple en septembre de l'année précédente. Les appels d'offres pour l'embauche de firmes professionnelles pour la réalisation des devis techniques s'effectueraient alors à l'automne et, dès janvier, la Ville serait en mesure de publier les appels d'offres des contrats à attribuer au cours de la prochaine année. Les ordres d'exécution des travaux pourraient ainsi être donnés au moment opportun afin notamment de tenir compte des contraintes estivales et hivernales.
- 60 Bref, la gestion des délais du processus d'appel d'offres public constitue un enjeu stratégique pour l'atteinte des résultats escomptés. Notre vérification démontre que l'efficacité atteinte en matière de gestion contractuelle s'effectue au détriment de l'efficience et au prix d'efforts notables d'employés de la Ville pour atténuer les difficultés rencontrées.

### 61 **Recommandations à la Ville de Lévis**

- V15-2 Revoir ses procédés opérationnels afin d'optimiser les délais de traitement dans le processus d'octroi des contrats.
- V15-3 Prendre les moyens pour s'assurer que le cycle d'octroi des contrats débute plus tôt afin de répondre aux besoins des unités administratives.
- V15-4 S'assurer que la Direction de l'approvisionnement est informée de la planification annuelle des besoins en appels d'offres des unités administratives, y compris les projets prévus au programme triennal d'immobilisations.

## Planification pluriannuelle des appels d'offres

- 62 Parmi les dossiers sélectionnés, 9 appels d'offres sur 27 visaient à approvisionner la Ville en biens et services destinés à assurer la continuité des opérations. Ce type d'appels d'offres constitue essentiellement des demandes de prix fermes selon les quantités annuelles estimatives. Pour ces contrats, le risque d'erreurs d'une mauvaise identification des besoins ou d'une évaluation inexacte des coûts est plus faible que pour les projets d'immobilisations. L'identification des besoins quant aux quantités requises annuellement ainsi que l'estimation des coûts du contrat reposent essentiellement sur la mise à jour des achats réellement effectués au cours des années antérieures. Les risques de dépassement des contrats sont également atténués en raison des contrôles exercés sur le suivi des budgets de fonctionnement accordés pour ces activités et par le suivi des coûts inscrits dans le système informatique de gestion des contrats.

- 63 Les demandes d'autorisation de publication des appels d'offres pour l'acquisition de biens et de services récurrents sont effectuées à la pièce par les différentes unités administratives. De plus, bien que ces contrats visent à répondre à des besoins courants, leur durée varie d'un contrat à l'autre. Certaines unités optent pour des demandes de prix selon plusieurs scénarios ou encore avec des options de renouvellement supplémentaires. Même si ces choix peuvent être pertinents, leurs justifications sont peu documentées.
- 64 Parmi les neuf dossiers vérifiés qui concernent des offres de services, les choix apparaissant dans le tableau 6 ont été effectués.

**Tableau 6 : Durée des contrats**

Durée du contrat	Nombre
1 an	3
2 ans	2
4 ans	1
5 ans	2
Scénario 1, 3 ou 5 ans	1
<b>Total</b>	<b>9</b>
Options de renouvellement supplémentaire	2

- 65 La Ville n'a pas élaboré un calendrier pluriannuel des appels d'offres publics pour les biens et les services courants, ce qui lui permettrait, en fonction des dates de fin des contrats, de publier un nombre sensiblement similaire d'appels d'offres par année et de répartir ainsi la charge de travail uniformément d'une année à l'autre.

**66 Recommandations à la Ville de Lévis**

- V15-5 Élaborer un calendrier pluriannuel des appels d'offres publics pour les biens et les services courants et justifier la durée des contrats.
- V15-6 Regrouper les demandes pour autoriser la publication de ces appels d'offres une seule fois par année.

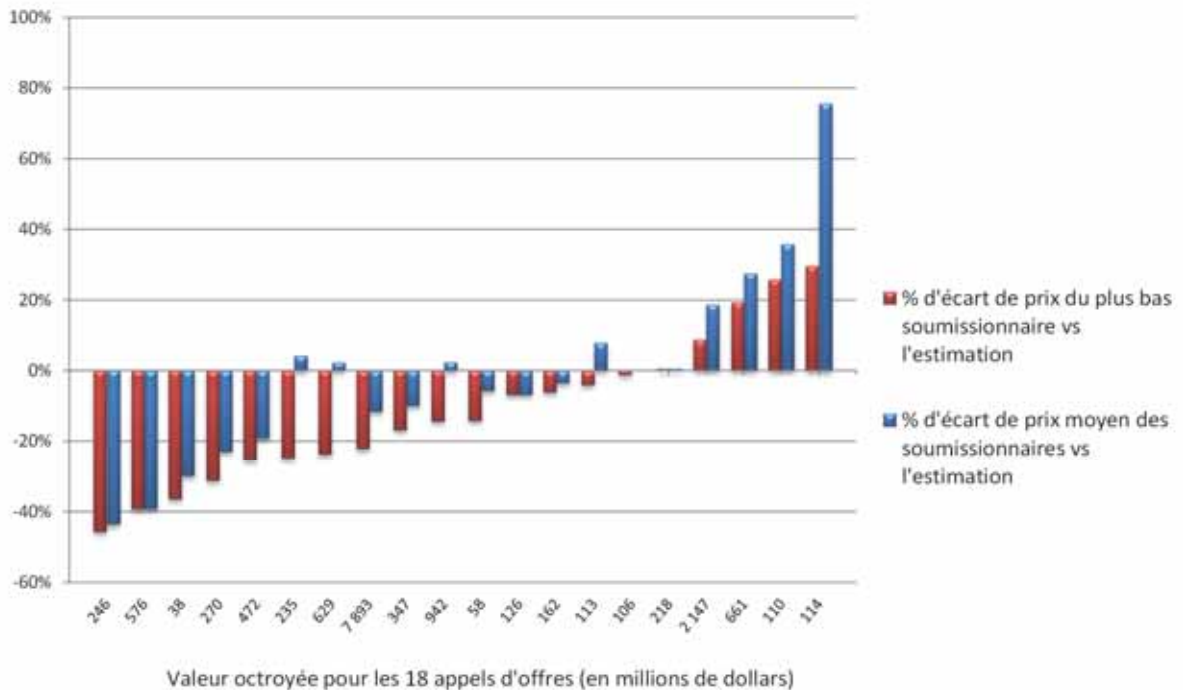
**Connaissance de l'état du marché**

- 67 L'estimation officielle du coût des travaux constitue le principal indicateur utilisé par la Ville pour juger si le prix des soumissions reçues correspond à la juste valeur marchande. Cette évaluation, établie une fois le devis technique finalisé, sert également à déterminer la réserve budgétaire du projet. La fiabilité de cet indicateur repose sur la prémisse que les personnes ayant effectué les évaluations connaissent bien, entre

autres, les prix et l'état actuel du marché, ce qui n'est pas toujours le cas en raison notamment de facteurs exogènes difficilement mesurables, comme une concurrence accrue, un ralentissement économique ou encore des pratiques commerciales confidentielles liées à des remises sur quantité de la part de manufacturiers.

- 68 Comme mentionné précédemment, pour les biens d'usage courant, l'estimation du contrat est essentiellement basée sur le coût des achats des années antérieures. Cependant, la Ville ne possède aucune base de données historique sur les prix payés qui servirait de référentiel pour apprécier le prix courant des soumissions reçues. De plus, aucune comparaison des prix payés par la Ville de Lévis pour ces biens et services n'est effectuée avec ceux d'autres villes.
- 69 En ce qui concerne les projets visant l'acquisition de biens durables, la Ville n'a pas fixé de marge d'erreur acceptable entre le montant des estimations et le montant des soumissions. Pour les projets examinés, des écarts de plus de 20 p. cent ont été observés entre le montant de l'estimation et le prix moyen des soumissions obtenues dans un contrat sur deux. Le graphique 3 présente ce portrait.

**Graphique 3 : Analyse des écarts d'estimation**



- 70 Les délais serrés pour la gestion du processus d'appel d'offres peuvent être un facteur qui explique la fiabilité des estimations. Par ailleurs, nous avons observé que, dans quelques cas, des modifications importantes ont été apportées à la présentation des éléments figurant à l'estimation officielle par rapport à ceux figurant au bordereau de

soumission, ce qui rend impossible la comparaison unitaire des prix entre l'estimation du projet et les soumissions reçues.

- 71 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le meilleur moyen pour optimiser le processus d'appel d'offres est de rassembler de l'information en ce qui concerne l'éventail des fournisseurs potentiels et les différents produits et services disponibles sur le marché qui répondent aux besoins d'une entité. À ce sujet, l'OCDE préconise ce qui suit :
- Développer une expertise interne dès que possible.
  - S'enquérir des caractéristiques du marché sur lequel l'achat sera effectué et des activités ou les tendances récentes du secteur seront susceptibles d'influer sur la concurrence.
  - Déterminer si le marché sur lequel l'achat sera effectué présente des caractéristiques telle qu'une collusion.
  - Réunir de l'information sur les fournisseurs potentiels, leurs produits et les prix courants du marché.
  - Rassembler de l'information sur les modifications récentes des prix.
  - S'informer sur les prix pratiqués dans les zones géographiques voisines et sur les prix des éventuels produits ou services de remplacement.
  - S'informer sur les appels à la concurrence antérieurs pour des produits ou services identiques ou similaires.
  - Contacter les autres acquéreurs et clients du secteur public qui ont récemment acheté des produits ou services similaires, afin de mieux connaître le marché et ses participants.
- 72 Aucune ressource n'est actuellement dédiée à la Ville pour colliger, analyser et diffuser ces renseignements. Dans ce contexte, il est ardu d'élaborer une stratégie d'acquisition quant au choix de recourir ou non à un appel d'offres public et qui permettrait de mieux structurer les achats, par exemple en consolidant des besoins, pour fixer la durée optimale du contrat ou encore en utilisant des regroupements d'achats. La Ville serait également mieux outillée, notamment pour comprendre et justifier les cas où il y a un seul soumissionnaire. D'ailleurs, sur 28 appels d'offres vérifiés, ce phénomène apparaît dans 5 dossiers (18 p. cent); notre examen démontre leur conformité.
- 73 Si ces renseignements étaient communiqués aux autorités, les décisions prises seraient davantage étoffées et reposeraient sur l'état réel du marché. Le peu de renseignements disponibles peut faire en sorte que les risques perçus par le comité exécutif soient plus grands que le risque réel, pouvant entraîner des vérifications inutiles, ce qui amoindrit l'efficacité du processus de gestion contractuelle.
- 74 Sur les 30 dossiers sélectionnés, la Ville a décidé de remettre en question le choix d'avoir été en appel d'offres public pour deux appels d'offres; ils ont été annulés et

n'ont pas donné lieu à l'adjudication d'un contrat. Dans les deux cas, la Ville a décidé de combler ses besoins par d'autres moyens qu'un appel d'offres public. Bien qu'elle ait motivé le sérieux de ces décisions, des fournisseurs pourraient être d'avis contraire. Lorsque la Ville ne complète pas le processus d'appel d'offres public pour combler ses besoins et que le contrat n'est pas attribué au plus bas soumissionnaire conforme, la Ville s'expose à des litiges judiciaires.

- 75 La Ville ne procède pas non plus à des analyses périodiques et n'a pas élaboré d'indicateurs sur les contrats octroyés qui lui permettraient de détecter de potentiels stratagèmes de collusion dans l'attribution des contrats. L'annexe 21 du rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction présente plusieurs exemples d'indicateurs portant sur la caractérisation du marché, le comportement des entreprises et des prix, dont la Ville pourrait s'inspirer dans ses recherches.
- 76 Ces informations permettraient de mieux juger du prix soumissionné, de se rendre compte si le processus des appels d'offres semble avoir été dirigé dans le but de favoriser un fournisseur et de détecter des situations à risque quant à la possibilité de soumissions concertées. La Ville pourrait alors adopter et mettre en œuvre des contremesures visant à atténuer les risques de soumissions dirigées ou concertées.
- 77 En résumé, l'amélioration de la fiabilité de l'estimation à un seuil acceptable, combinée à un référentiel de prix comportant des renseignements internes et externes de la Ville, permettrait à celle-ci de s'assurer qu'elle paie un juste prix. L'amélioration de ces indicateurs, jumelée avec l'utilisation d'autres renseignements sur l'état actuel du marché et sur les risques de soumissions dirigées ou concertées permettrait d'optimiser davantage le résultat du processus d'octroi de contrat.

### 78 **Recommandations à la Ville de Lévis**

- V15-7 Fixer une marge d'erreur acceptable entre le montant des estimations et le prix des soumissions obtenues.
- V15-8 Améliorer la fiabilité de ses estimations.
- V15-9 Se doter d'un référentiel de prix pour les biens et les services couramment utilisés.
- V15-10 Colliger, analyser et diffuser des renseignements sur l'état actuel de ses marchés et réaliser des études sur les contrats octroyés afin d'optimiser les résultats du processus d'appel d'offres public.

## Communications avec les fournisseurs

- 79 Avant la période de publication de l'appel d'offres, les employés de la Ville communiquent avec différents fournisseurs potentiels pour connaître et évaluer les



produits offerts sur le marché. Cette phase de prémagasinage des produits est utile pour circonscrire les besoins et les normes minimales de qualité recherchées ainsi que pour établir les exigences normatives du devis technique. Il s'agit d'une étape névralgique dans le processus d'octroi des contrats afin que les fournisseurs potentiels soient traités avec équité et transparence.

- 80 Il n'existe aucun mécanisme formel à la Ville permettant aux fournisseurs de faire valoir leurs produits tel qu'un processus de préqualification qui permettrait d'homologuer les produits qui répondent aux besoins de la ville.
- 81 Les dossiers examinés contenaient peu d'information sur le nom des entreprises rencontrées lors de l'élaboration des devis ni sur les motifs des communications survenues entre les employés de la Ville ou leurs représentants et les entreprises.
- 82 Ces communications orientent le choix d'un produit et peuvent créer la perception, à tort ou à raison, que des devis sont dirigés pour favoriser une entreprise. Parmi les dossiers examinés, nous avons en effet constaté des plaintes de fournisseurs selon lesquelles des devis auraient été dirigés pour avantager un produit spécifique. Cette perception amène certains d'entre eux à se désintéresser de l'appel d'offres.
- 83 Finalement, les entreprises consultées peuvent avoir accès à des informations privilégiées ou encore être en conflit d'intérêts réel ou apparent avec des employés de la ville. Les entreprises consultées ne sont pas soumises à une divulgation volontaire de conflit d'intérêts et à un engagement de confidentialité.
- 84 Toutefois, notons que la politique de gestion contractuelle stipule que les membres du personnel impliqués dans la préparation de documents contractuels ou l'attribution de contrats sont périodiquement informés qu'ils doivent dénoncer, à leur supérieur immédiat, l'existence d'un lien pécuniaire direct dans une personne morale, une société ou une entreprise susceptible de conclure un contrat avec la Ville. Cette dénonciation doit être faite le plus tôt possible après que celui-ci aura pris connaissance de ce fait.
- 85 Bien que les communications avec les fournisseurs soient peu encadrées avant la publication des appels d'offres, il en va autrement lors de la période de publication au SEAO (minimum de 15 jours pour les appels d'offres publics). À cette étape, toutes les communications avec les fournisseurs potentiels sont traitées de manière strictement confidentielle, par l'entremise d'un répondant unique à la Ville. Ce dernier prend notamment les mesures requises pour que les questions et réponses aux soumissionnaires soient confidentielles et que la gestion des modifications aux devis assure l'équité entre les soumissionnaires.
- 86 Ainsi, pendant la période de publication des appels d'offres publics au SEAO, les exigences légales font en sorte que le nom des entreprises qui obtiennent les devis en vue d'élaborer une soumission ainsi que leur nombre sont confidentiels, et ce, même pour la Ville qui est pourtant le donneur d'ouvrage. Par exemple, si une seule

entreprise récupère les devis, aucun employé de la Ville n'est avisé, ce qui lui permettrait de solliciter d'autres fournisseurs potentiels.

- 87 Or, bien que la Ville ne puisse connaître l'identité de ces entreprises, il en va autrement pour certains contrats, où les entrepreneurs et leurs sous-traitants qui utilisent les services du Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) peuvent avoir accès, eux, à ces renseignements. C'est le cas par exemple lorsque des travaux de tuyauterie ou d'électricité sont effectués en sous-traitance. Cette situation est inéquitable envers les sous-traitants qui ne sont pas soumis aux règles du BSDQ tels que les fournisseurs d'équipement de bureau, et ce, même si ces fournisseurs font déjà affaire avec la Ville. Ces sous-traitants ne peuvent soumettre des prix aux entrepreneurs ayant obtenu les devis au SEAO, le nom de ceux-ci étant confidentiel. La Ville se prive ainsi de possibilités d'obtenir de meilleurs prix.
- 88 Somme toute, de l'identification des besoins à l'adjudication des contrats, il n'y a pas de fils conducteur dans les objectifs poursuivis quant à l'encadrement des communications entre la ville et ses fournisseurs.

### 89 **Recommandations à la Ville de Lévis**

- V15-11 Évaluer l'opportunité d'instaurer un mécanisme de préqualification pour homologuer les produits qui répondent à ses besoins.
- V15-12 Les entreprises consultées lors de la phase prémagasinage d'un produit devraient être soumises à une divulgation volontaire de conflit d'intérêts et à une déclaration de confidentialité.

## Dépassements autorisés des contrats

- 90 Notre examen de 33 contrats, dont 16 étaient terminés au moment de notre vérification, indique, de manière générale, que les avenants sur les contrats qui entraînent des coûts supplémentaires importants ne sont pas chose courante et qu'ils sont bien justifiés. Seulement 6 des 16 contrats achevés ont donné lieu à un dépassement de coûts, qui représentait en moyenne 5,7 p. cent de la valeur de ces contrats.
- 91 Quant au traitement administratif des avenants, les unités administratives n'ont pas la même façon de faire. Plusieurs unités autorisent les avenants auprès des entrepreneurs, remplissent les formulaires d'approbation et mettent à jour le suivi des coûts du projet au fur et à mesure qu'ils sont connus, et ce, même si les montants en cause sont peu significatifs. Une autre unité approuve les avenants auprès des entrepreneurs, mais cumule ceux-ci, remplit les formulaires d'approbation une seule fois et effectue le suivi des coûts à la fin des travaux lorsque les montants en cause respectent les limites d'autorisation.

## 92 Recommandation à la Ville de Lévis

V15-13 Uniformiser la procédure de traitement des formulaires d’approbation des avenants et du suivi des coûts pour offrir un contrôle suffisant au moindre coût administratif.

## Traitement des dénonciations

93 Lorsqu’ils croient que le processus d’appel d’offres fait défaut ou que des fournisseurs se concertent, les membres du conseil, le personnel de la Ville de même que toute autre personne devraient pouvoir communiquer ces renseignements à un représentant de la Ville en toute confidentialité.

94 La Politique de gestion contractuelle prévoit la nomination d’une personne indépendante pour recevoir les dénonciations. Cependant, en pratique aucun mécanisme n’a été implanté pour collecter les renseignements visant à documenter des actes répréhensibles en toute confidentialité et depuis deux ans, aucune personne n’a été désignée pour assumer ce mandat.

95 Actuellement, les acteurs externes insatisfaits ont le loisir de s’adresser à plusieurs personnes de la Ville. Ces personnes peuvent se trouver directement ou indirectement concernées par le processus d’appel d’offres ou d’adjudication des contrats.

## 96 Recommandation à la Ville de Lévis

V15-14 Confier la responsabilité de la réception des dénonciations à une personne neutre et indépendante afin d’assurer leur traitement confidentiel et leur suivi.

## Conclusion

97 Les résultats de l’audit démontrent que les documents qui encadrent l’octroi des contrats sont cohérents avec le cadre légal et réglementaire et que le processus d’octroi des contrats de 100 000 dollars et plus est respecté, permettant ainsi à la Ville d’acquérir les biens et services visés du plus bas soumissionnaire conforme. Par ailleurs, concernant les contrats examinés, ceux-ci n’ont pas fait l’objet d’un dépassement de coûts important.

98 Toutefois, l’audit a permis de constater deux problématiques majeures qui font en sorte que la ville risque de ne pas obtenir le meilleur prix sur le marché. D’abord, les délais requis pour compléter le cycle annuel de l’octroi des contrats sont trop courts ce qui limite la concurrence, occasionne des coûts additionnels et suscite des doutes auprès des entreprises sollicitées quant à la transparence et à l’équité du processus. À titre d’exemple, mentionnons le fait de ne pas aller en appel d’offres au meilleur moment de l’année, que les devis techniques soient en évolution et que les délais aux soumissionnaires pour élaborer leur soumission soient réduits au minimum légal.

- 99 Deuxièmement, la Ville ne possède pas une connaissance suffisante de l'état actuel du marché afin de s'assurer qu'elle paie un juste prix. Le degré de fiabilité des estimations des projets n'est pas défini et aucune ressource n'est dédiée pour documenter et détecter d'éventuels stratagèmes de collusion ou encore pour connaître l'évolution des prix sur le territoire de la ville de Lévis.

## Commentaires de la direction générale

« L'Administration municipale a pris acte du présent rapport déposé par le vérificateur général avec beaucoup d'intérêt. Désireux de conduire notre organisation vers un modèle de gestion en administration publique, nous adhérons positivement aux recommandations émises. Ces recommandations deviennent une excellente opportunité d'améliorer nos processus d'affaires. L'octroi de contrats dans le secteur municipal a fait couler beaucoup d'encre dans les dernières années. Malgré les améliorations proposées par le vérificateur général, ce rapport confirme que la Ville de Lévis demeure un exemple de rigueur au niveau de la gestion contractuelle.

L'élément fondamental que nous devons toutefois retenir de ce rapport pour notre administration demeure la consolidation de la planification intégrée de l'octroi de nos contrats. On remarque que plusieurs éléments en amont du processus ont une incidence directe sur le résultat de certains appels d'offres. Il sera ainsi de notre devoir d'établir des mécanismes et des outils permettant une meilleure planification pour l'ensemble de nos directions.

Pour se faire, le comité de gestion contractuelle, créé en mai 2015 par le conseil municipal, sera responsable, en collaboration avec toutes les directions, d'élaborer et de suivre un plan d'action permettant de mettre en œuvre l'ensemble des recommandations. Conscient du travail à réaliser derrière chacune de ces recommandations, nous souhaitons ainsi déployer un plan d'action sur les 2 prochaines années. Cette période nous permettra ainsi d'investir le temps nécessaire à la mise en œuvre de solutions durables.

En terminant, nous tenons à souligner l'excellente collaboration avec le bureau du vérificateur général à l'intérieur de ces travaux ainsi que le professionnalisme de toutes les directions concernées par ce rapport. »

## Annexe - Objectif de l'audit et critères d'évaluation

### Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis

En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la Loi sur les cités et villes, nous avons réalisé un audit de performance portant sur l'octroi des contrats de 100 000 dollars et plus. Celui-ci a été effectué conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous jugeons valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-dessous.

### Objectif de l'audit

L'audit vise à s'assurer que la Ville de Lévis a mis en place des moyens pour octroyer les contrats de construction, de services techniques et d'acquisition de biens de 100 000 dollars et plus de façon à obtenir les biens et les services désirés au meilleur coût et dans les délais fixés en conformité avec la réglementation en vigueur et en contrôlant adéquatement les risques en présence.

### Critères d'évaluation

- Les politiques, les directives et les procédures de la Ville sont cohérentes avec les exigences des lois et des règlements en matière d'acquisition de biens et de services :
  - encadrement interne de la gestion contractuelle;
  - appel à la concurrence;
  - publication des appels d'offres;
  - ouverture des soumissions;
  - évaluation des soumissions et adjudication des contrats;
  - reddition de comptes.
- Les unités administratives définissent clairement les besoins et l'échéancier préalablement au processus d'acquisition.
- Elles procèdent à une estimation rigoureuse des coûts à partir d'une information fiable et d'hypothèses réalistes.
- Les spécifications contenues dans les documents d'appel d'offres sont détaillées et justifiées tout en favorisant le maximum de concurrence.

### Chapitre 3

- Les lois, les règlements, la Politique d'approvisionnement et celle sur la gestion contractuelle sont appliqués.
- Tout écart significatif entre le prix des soumissions et l'estimation des coûts est analysé par la Direction de l'approvisionnement et les unités administratives requérantes avant l'attribution du contrat, de même que les écarts de prix entre les soumissions et les justifications des décisions sont documentés.
- Les dérogations au processus normal d'octroi des contrats sont justifiées et correspondent à des mesures d'exception prévues à la loi.
- Les appels d'offres et les contrats comportent des exigences en mesure d'assurer la réalisation des contrats.
- Les contrats sont approuvés par les instances habilitées.
- Un contrôle approprié est exercé par les requérants dans l'exécution des contrats, notamment en regard :
  - des modifications à un contrat pour qu'elles revêtent uniquement un caractère accessoire par rapport à la nature principale de celui-ci;
  - de l'application, lorsqu'elle est requise, des mesures prévues (pénalités, retenues, etc.) au devis d'appel d'offres et au contrat pour assurer sa réalisation.
- Des analyses sont menées périodiquement sur l'ensemble des contrats pour s'assurer que le dispositif d'octroi de contrats répond adéquatement aux besoins et des correctifs y sont apportés si nécessaire.
- Une reddition de comptes sur les contrats est effectuée par la Direction de l'approvisionnement au conseil de la Ville